CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GEORGES COSMAS

présentées le 22 novembre 1995 *

Table des matières

Observations préliminaires ..... I - 885

I — Cadre législatif et jurisprudentiel ..... I - 885

A — Les dispositions du traité CE ..... I - 885

B — La création d'une organisation commune du marché viti-vinicole ..... I - 890

II — Les faits ..... I - 895

III — Les moyens d'annulation invoqués ..... I - 897

A — Le premier moyen d'annulation ..... I - 898

1) Application erronée de l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, du traité, dans le cadre de l'organisation commune du marché viti-vinicole ..... I - 898

2) Détournement de procédure ..... I - 903

B — Le deuxième moyen d'annulation ..... I - 904

1) L'étendue du pouvoir du Conseil au titre de l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, du traité ..... I - 905

2) La notion de « circonstances exceptionnelles » ..... I - 908

3) Qualification juridique erronée: absence de « circonstances exceptionnelles » ..... I - 909

a) Le cas de la France ..... I - 912

b) Le cas de l'Italie ..... I - 913

4) Appréciation manifestement erronée des faits ..... I - 915

C — Le troisième moyen d'annulation ..... I - 915

— Motivation défectueuse ..... I - 915

Conclusion ..... I - 917

* Langue originale: le grec.

Observations préliminaires

1. Par le présent recours, qu'elle a formé devant la Cour en vertu de l'article 173 du traité CE, la Commission demande l'annulation de deux décisions du Conseil, prises le 21 février 1994 conformément à l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, du traité et par lesquelles le Conseil a décidé que l'aide extraordinaire à la distillation de certains vins, octroyée par la France et par l'Italie à certains producteurs de vin, était compatible avec le marché commun.

2. Cette affaire nous donne l'occasion de clarifier les conditions d'application de l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, du traité qui, conformément à l'article 76 du règlement (CEE) n° 822/87 du Conseil [1], est aussi applicable à l'organisation commune du marché viti-vinicole.

I — *Cadre législatif et jurisprudentiel*

A — *Les dispositions du traité CE*

3. Le traité instituant la Communauté européenne cite expressément, parmi les politiques de la Communauté (titre II), aussi l'agriculture (articles 38 à 47), à laquelle s'étend le marché commun qui a été créé (article 38).

4. L'article 39, paragraphe 1, énumère les buts de la politique agricole commune, notamment:

« (...)

b) (...) assurer (...) un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture,

c) (...) stabiliser les marchés,

(...) »

5. L'article 40, paragraphe 2, dispose ce qui suit:

« 2. En vue d'atteindre les objectifs prévus à l'article 39, il sera établi une organisation commune des marchés agricoles.

1 — Règlement du 16 mars 1987 portant organisation commune du marché viti-vinicole (JO L 84, p. 1).

Suivant les produits, cette organisation prend l'une des formes ci-après:

(...)

c) une organisation européenne du marché. »

6. L'article 42 du traité prévoit ce qui suit:

« Les dispositions du chapitre relatif aux règles de concurrence ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Conseil dans le cadre des dispositions et conformément à la procédure prévues à l'article 43, paragraphes 2 et 3, compte tenu des objectifs énoncés à l'article 39.

Le Conseil peut notamment autoriser l'octroi d'aides:

a) pour la protection des exploitations défavorisées par des conditions structurelles ou naturelles,

b) dans le cadre de programmes de développement économique. »

7. Dans son récent arrêt du 5 octobre 1994, Allemagne/Conseil [2], la Cour a rappelé que « l'établissement d'un régime de concurrence non faussée n'est pas le seul objectif mentionné à l'article 3 du traité, lequel prévoit aussi, notamment, l'instauration d'une politique agricole commune » et que « la poursuite simultanée de ces deux objectifs pouvait se révéler difficile » [3]. Elle a aussi souligné [4] que, par la disposition de l'article 42, premier alinéa, du traité, « sont reconnus tout à la fois la primauté de la politique agricole par rapport aux objectifs du traité dans le domaine de la concurrence et le pouvoir du Conseil de décider dans quelle mesure les règles de concurrence trouvent à s'appliquer dans le secteur agricole » [5]. Dans l'arrêt plus ancien du 29 octobre 1980, Maizena/Conseil, la Cour avait aussi jugé que « dans l'exercice de ce pouvoir, comme dans l'ensemble de la mise en œuvre de la politique agricole, le Conseil détient un large pouvoir d'appréciation » [6].

8. Très tôt, le législateur communautaire, estimant que, pour l'élaboration et l'applica-

2 — C-280/93, Rec. p. I-4973; cette affaire concernait la légalité de l'instauration d'un contingent tarifaire et la fixation de règles spéciales pour la répartition de ce contingent, dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la banane.

3 — Points 59 et 60.

4 — Point 61.

5 — Cet arrêt reprend la solution que la Cour avait donnée dans l'arrêt du 29 octobre 1980, Maizena/Conseil (139/79, Rec. p. 3393, point 23). Voir aussi le point 101 des conclusions de l'avocat général M. Gulmann dans l'affaire Allemagne/Conseil (précitée, note 2).

6 — Arrêt Maizena (précité, note 5), point 23, in fine.

tion de la politique agricole commune, certaines règles de concurrence doivent être immédiatement appliquées à la production et au commerce des produits agricoles, a arrêté, en 1962, le règlement (CEE) n° 26/62 [7], dans lequel il a décidé que les articles 85 à 90, 91, paragraphe 1, et 93, paragraphes 1 et 3, première phrase, du traité s'appliquent en principe à la production et au commerce des produits agricoles. En d'autres termes, il a conféré au Conseil le pouvoir discrétionnaire de déterminer, dans chaque cas, dans le cadre de l'établissement des règles régissant l'organisation commune du marché d'un produit agricole, le champ d'application des autres règles de concurrence prévues par le traité, à savoir celles des articles 92, 93, paragraphes 2 et 3, deuxième et troisième phrases, et 94.

9. La Cour a jugé à cet égard que, dans le règlement n° 26/62, précité, « le Conseil a pris certaines dispositions générales (...), destinées à permettre une application limitée des règles de concurrence au secteur agricole; des dispositions spécifiques ont été prises ultérieurement, dans les divers règlements agricoles, en vue d'une application plus étendue des règles de concurrence dans les divers secteurs de marché » [8].

10. L'article 92 du traité, qui est un des articles susceptibles de trouver application dans le secteur de la politique agricole, d'une part, interdit les aides d'État qui faussent ou menacent de fausser la concurrence (paragraphe 1) et, d'autre part, consacre une série de dérogations à cette interdiction pour des aides qui sont compatibles (paragraphe 2) ou qui peuvent être considérées comme compatibles (paragraphe 3) avec le marché commun. Plus précisément, il dispose ce qui suit:

« 1. Sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

2. Sont compatibles avec le marché commun:

a) (...)

b) les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires,

c) (...)

7 — Règlement du Conseil du 4 avril 1962 portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce des produits agricoles (JO 1962, 30, p. 993).

8 — Voir l'arrêt du 26 juin 1979, Pigs and Bacon Commission (177/78, Rec. p. 2161, point 11).

3. Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun:

(...)

e) les autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. »

11. L'article 93 du traité consacre le contrôle, en principe par la Commission [9] et exceptionnellement par le Conseil [10], de la compatibilité avec le marché commun des différents types d'aides d'État qui existent déjà et des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Cet article se lit comme suit:

« 1. La Commission procède avec les États membres à l'examen permanent des régimes d'aides existant dans ces États. Elle propose à ceux-ci les mesures utiles exigées par le développement progressif ou le fonctionnement du marché commun.

2. Si, après avoir mis les intéressés en demeure de présenter leurs observations, la Commission constate qu'une aide accordée par un État ou au moyen de ressources d'État n'est pas compatible avec le marché commun aux termes de l'article 92, ou que cette aide est appliquée de façon abusive, elle décide que l'État intéressé doit la supprimer ou la modifier dans le délai qu'elle détermine.

Si l'État en cause ne se conforme pas à cette décision dans le délai imparti, la Commission ou tout autre État intéressé peut saisir directement la Cour de justice, par dérogation aux articles 169 et 170.

Sur demande d'un État membre, le Conseil, statuant à l'unanimité, peut décider qu'une aide, instituée ou à instituer par cet État, doit être considérée comme compatible avec le marché commun, en dérogation des dispositions de l'article 92 ou des règlements prévus à l'article 94, si des circonstances exceptionnelles justifient une telle décision. Si, à l'égard de cette aide, la Commission a ouvert la procédure prévue au présent paragraphe, premier alinéa, la demande de l'État intéressé adressée au Conseil aura pour effet de suspendre ladite procédure jusqu'à la prise de position du Conseil.

Toutefois, si le Conseil n'a pas pris position dans un délai de trois mois à compter de la demande, la Commission statue.

9 — Voir, à titre d'exemple, les arrêts du 22 mars 1977, Steinike & Weinlig (78/76, Rec. p. 595, point 9, in fine), et du 17 mars 1993, Sloman Neptun (C-72/91 et C-73/91, Rec. p. I-887, point 11).

10 — Voir l'arrêt du 15 juin 1993, Matra/Commission (C-225/91, Rec. p. I-3203, point 41).

3. La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché commun, aux termes de l'article 92, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent. L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale. »

12. L'article 94 du traité prévoit ce qui suit:

« Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre tous règlements utiles en vue de l'application des articles 92 et 93 et fixer notamment les conditions d'application de l'article 93, paragraphe 3, et les catégories d'aides qui sont dispensées de cette procédure. »

13. Dans l'arrêt Matra/Commission [11], la Cour a rappelé sa jurisprudence constante [12] selon laquelle « si la procédure prévue aux articles 92 et 93 laisse une large marge d'appréciation à la Commission et, dans certaines conditions, au Conseil pour porter un jugement sur la compatibilité d'un régime d'aides d'État avec les exigences du marché commun, il résulte de l'économie générale du traité que cette procédure ne doit jamais aboutir à un résultat qui serait contraire aux dispositions spécifiques du traité » [13].

14. Ainsi que la Cour l'a affirmé dans l'arrêt Steinike & Weinlig [14], l'interdiction énoncée à l'article 92, paragraphe 1, « n'est ni absolue ni inconditionnelle, le paragraphe 3 de cette même disposition et le paragraphe 2 de l'article 93 accordant suivant les cas à la Commission un large pouvoir d'appréciation et au Conseil un pouvoir étendu en vue d'admettre des aides par dérogation à l'interdiction générale dudit paragraphe 1 » [15].

15. L'article 43, paragraphes 2 et 3, du traité a prévu l'élaboration et la mise en œuvre de la politique agricole commune, y compris la substitution aux organisations nationales de marché d'une organisation commune de marché. Concrètement, il dispose ce qui suit:

« 2. La Commission (...) présente (...) des propositions en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de la politique agricole

11 — Précité, note 10, point 41.

12 — Voir l'arrêt du 21 mai 1980, Commission/Italie (73/79, Rec. p. 1533, point 11).

13 — Dans le même point 41 de l'arrêt Matra/Commission, précité, note 10, la Cour a repris sa jurisprudence constante selon laquelle « les modalités d'une aide qui contreviendraient à des dispositions particulières du traité, autres que les articles 92 et 93, peuvent être à ce point indissolublement liées à l'objet de l'aide qu'il ne serait pas possible de les apprécier isolément »; voir l'arrêt du 22 mars 1977, Iannelli et Volpi (74/76, Rec. p. 557, point 14).

14 — Précité, note 9, point 8.

15 — Voir aussi la solution similaire que la Cour a donnée dans l'arrêt Iannelli et Volpi (point 11), précité, note 13.

commune, y compris la substitution aux organisations nationales de l'une des formes d'organisation commune prévues à l'article 40, paragraphe 2 (...).

(...)

Sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, le Conseil, statuant à l'unanimité au cours des deux premières étapes et à la majorité qualifiée par la suite, arrête des règlements ou des directives, ou prend des décisions, sans préjudice des recommandations qu'il pourrait formuler.

3. L'organisation commune prévue à l'article 40, paragraphe 2, peut être substituée aux organisations nationales du marché, dans les conditions prévues au paragraphe précédent, par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée:

(...). »

B — *La création d'une organisation commune du marché viti-vinicole*

16. En application des dispositions des articles 42 et 43 du traité, le Conseil a arrêté le règlement n° 822/87 [16], qui procède à une nouvelle codification des dispositions fondamentales concernant l'organisation commune du marché viti-vinicole. Cette organisation commune du marché viti-vinicole constitue un ensemble complexe, qui établit des règles concernant la production et le contrôle du développement du potentiel viticole (titre I, articles 2 à 14) et des règles concernant les pratiques et traitements oenologiques (titre II, articles 15 à 26), prévoit un régime des prix et des règles concernant les interventions et autres mesures d'assainissement du marché (titre III, articles 27 à 51), règle le régime des échanges avec les pays tiers (titre IV, articles 52 à 63), prévoit des règles concernant la circulation et la mise à la consommation (titre V, articles 64 à 73) et, enfin, contient des dispositions générales (titre VI, articles 74 à 87).

17. En ce qui concerne les conséquences de la création d'une organisation commune du marché dans le secteur d'un produit agricole, en l'espèce le marché viti-vinicole, la Cour a repris, dans son arrêt du 6 novembre 1990, Italie/Commission [17], sa jurisprudence cons-

16 — Le règlement n° 822/87 (précité, note 1) a remplacé le règlement (CEE) n° 337/79 du Conseil, du 5 février 1979, portant organisation commune du marché viti-vinicole (JO L 54, p. 1).

17 — C-86/89, Rec. p. I-3891; cette affaire concernait la légalité d'une aide octroyée pour l'utilisation en vinification de moûts de raisins concentrés et de moûts de raisins concentrés rectifiés aux producteurs de vin par l'Italie au moyen d'un régime d'aide supplémentaire nationale.

tante [18] selon laquelle « dès lors que la Communauté a établi une organisation commune de marché dans un secteur déterminé, c'est à la Communauté qu'il incombe de chercher des solutions aux problèmes, tels que ceux posés par les excédents de vin, dans le cadre de la politique agricole commune. Dès lors, les États membres sont tenus de s'abstenir de toute mesure unilatérale, même si celle-ci est de nature à servir de soutien à la politique de la Communauté ». Elle a aussi précisé qu'« il incombe donc à la Communauté, et non à un État membre, de rechercher une solution à ce problème dans le cadre de la politique agricole commune » [19].

18. Dans le cadre de l'organisation commune du marché viti-vinicole, le règlement n° 822/87 a prévu entre autres, comme facteurs de stabilisation économiques et mesures d'assainissement de ce marché, la distillation préventive (article 38) et la distillation obligatoire (article 39), que la Commission décide dans les conditions fixées et selon la procédure définie aux articles 38 et 39 [20].

19. Le retrait du marché de certaines quantités de vin de qualité médiocre à distiller vise à soutenir les prix. Toutefois, cette mesure a également pour but la gestion ou, plus exactement, la résorption des excédents ainsi que la lutte contre un grave déséquilibre du marché. Les producteurs peuvent déduire la quantité de vin livrée à la distillation préventive de la quantité à livrer à la distillation obligatoire.

20. L'article 38, paragraphes 1 et 4, du règlement n° 822/87, relatif aux conditions de la distillation préventive, dispose ce qui suit:

« 1. Lorsque cela apparaît nécessaire, eu égard aux prévisions de récolte ou en vue d'améliorer la qualité des produits mis sur le marché, une distillation préventive des vins de table et de vins aptes à donner du vin de table peut être ouverte chaque campagne viticole à partir du 1er septembre et jusqu'à une date à déterminer.

(...)

4. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, arrête les règles générales relatives à la distillation visée au paragraphe 1, et notamment:

— les conditions dans lesquelles la distillation est effectuée,

18 — Voir l'arrêt précité, note 17, Italie/Commission (point 19). Voir aussi les arrêts du 23 janvier 1975, Van der Hulst (51/74, Rec. p. 79, point 25); du 23 février 1988, Commission/France (216/84, Rec. p. 793, point 18), et du 14 juillet 1988, Zoni (90/86, Rec. p. 4285, point 26).

19 — Voir les arrêts précités, note 18, Commission/France (point 18) et Zoni (point 26).

20 — Voir les quarante-quatrième et quarante-cinquième considérants du règlement n° 822/87.

— les critères pour la fixation du montant de l'aide, de façon à permettre l'écoulement des produits obtenus. »

21. Le paragraphe 3 de l'article 38, précité, prévoit que le prix d'achat du vin livré à la distillation est égal à 65 % du prix d'orientation [21]. La distillation préventive suppose l'adhésion volontaire du producteur à cette procédure.

22. La distillation préventive de certaines quantités de vin pour la campagne 1993/1994 a été décidée par le règlement (CEE) n° 2094/93 de la Commission, du 28 juillet 1993 [22].

23. Ce règlement de la Commission visait à faire face à la nécessité d'assainissement et de bonne gestion du marché des vins de table. Plus particulièrement, l'article 1er, paragraphe 1, deuxième alinéa, prévoyait que la quantité que les producteurs pouvaient faire distiller était limitée à 12 hectolitres par hectare (ci-après hl/ha). En France, cela correspondait à une quantité maximale de 3 000 000 hl.

24. L'article 39, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 822/87 [23], qui concerne les conditions de la distillation obligatoire, prévoit ce qui suit:

« 1. Lorsque, pour une campagne viticole, le marché des vins de table et des vins aptes à donner des vins de table présente une situation de déséquilibre grave, une distillation obligatoire de vin de table et de vin apte à donner du vin de table est décidée.

Un déséquilibre grave du marché au sens du premier alinéa est réputé exister:

a) lorsque les disponibilités constatées au début de la campagne dépassent de plus de quatre mois les utilisations normales,

21 — L'article 27, paragraphes 2, 3 et 4, du règlement n° 822/87 dispose ce qui suit:
« 2. Pour chacun des types de vin de table visés au paragraphe 1, un prix d'orientation est fixé pour chaque campagne avant le 1er août.
3. Le prix d'orientation est fixé sur la base de la moyenne des cours constatés pour le type de vin en cause pendant les deux campagnes précédant la date de fixation ainsi que du développement des prix pendant la campagne en cours.
(...)
4. Le prix d'orientation est fixé au stade de la production et est exprimé selon le type de vin, soit en Écus par % vol par hectolitre, soit en Écus par hectolitre. »

22 — Règlement ouvrant la distillation préventive visée à l'article 38 du règlement (CEE) n° 822/87 pour la campagne 1993/1994 (JO L 190, p. 23).

23 — L'article 39, paragraphe 1, premier alinéa, est reproduit tel qu'il a été modifié par l'article 1er, point 3, du règlement (CEE) n° 1236/89 du Conseil, du 3 mai 1989, modifiant le règlement (CEE) n° 822/87 portant organisation commune du marché viti-vinicole (JO L 128, p. 31).

b) ou lorsque la production dépasse de plus de 9 % les utilisations normales,

c) ou lorsque la moyenne pondérée des prix représentatifs de tous les types de vins de table demeure, au début d'une campagne et pendant une période à déterminer, inférieure à 82 % du prix d'orientation.

2. La Commission fixe les quantités qui doivent être livrées à la distillation obligatoire afin d'éliminer les excédents de production et rétablir ainsi une situation normale du marché, notamment en ce qui concerne les niveaux des disponibilités prévisibles de fin de campagne et les prix. »

25. Le prix de la distillation obligatoire en fait une mesure dissuasive pour les producteurs. Il varie autour de 25 % du prix d'orientation, étant donné qu'en vertu de l'article 4 du règlement (CE) n° 343/94 de la Commission [24], qui a décidé la distillation obligatoire pour la campagne 1993/1994, le prix d'achat des vins de table à livrer à la distillation obligatoire est fixé à 0,83 écu par % vol d'alcool et par hectolitre.

26. Le grave déséquilibre qui a été constaté sur le marché des vins de table pendant la campagne 1993/1994 a conduit la Commission à décider, par le règlement n° 343/94, la distillation obligatoire d'une quantité de 18 200 000 hectolitres pour toute la Communauté. La quantité afférente à l'Italie atteignait 12 000 000 hectolitres, c'est-à-dire les deux tiers de la quantité à distiller.

27. En outre, le législateur communautaire, fixant les règles qui doivent régir le marché viti-vinicole, a estimé « que la réalisation d'un marché unique reposant sur un système de prix communs serait compromise par l'octroi de certaines aides; que, dès lors, il convient que les dispositions du traité permettant d'apprécier les aides accordées par les États membres et de prohiber celles qui sont incompatibles avec le marché commun soient rendues applicables dans le secteur viti-vinicole » [25]. C'est la raison pour laquelle l'article 76 du règlement n° 822/87 a également rendu applicables au marché

24 — Règlement du 15 février 1994 ouvrant la distillation obligatoire prévue à l'article 39 du règlement (CEE) n° 822/87 du Conseil et dérogeant à certaines modalités d'application y afférentes pour la campagne 1993/1994 (JO L 44, p. 9).

25 — Voir le quatre-vingt-neuvième considérant du règlement n° 822/87.

viti-vinicole certaines dispositions du traité concernant la concurrence en disposant que:

« Sous réserve des dispositions contraires du présent règlement, les articles 92, 93 et 94 du traité sont applicables à la production et au commerce des produits visés à l'article 1er. »

28. Par conséquent, selon cette disposition expresse du règlement n° 822/87, l'article 93 du traité, en vertu duquel la Commission procède à l'examen des régimes d'aides existant dans les États ou des projets tendant à instituer ou à modifier des aides, s'applique également au marché viti-vinicole. Cet article permet au Conseil, statuant à l'unanimité, de décider qu'une aide, instituée ou à instituer par un État membre, est compatible avec le marché commun.

29. Dans un certain nombre d'arrêts, la Cour a examiné la signification du renvoi aux articles 92 à 94 du traité par un règlement relatif à l'organisation commune du marché dans le secteur d'un produit agricole. Dans l'arrêt Steinike & Weinlig [26], par exemple, elle a jugé, en ce qui concerne l'article 12 du règlement (CEE) n° 865/68 du Conseil, du 28 juin 1968 [27], qui est identique à l'article 76 du règlement n° 822/87, que « l'article 12 a pour objet, en vertu de l'article 42 du traité, de rendre applicable aux produits agricoles qui font l'objet du règlement 865/68 les dispositions des articles 92 à 94, mais sans modifier pour autant la nature et la portée de ces dispositions ».

30. Dans l'affaire Pigs and Bacon Commission [28], l'avocat général M. Warner, partant du fait que l'article 21 du règlement (CEE) n° 2759/75 du Conseil, du 29 octobre 1975 [29], prévoyait l'application des articles 92 à 94 du traité à l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc, mais « sous réserve de dispositions contraires du présent règlement », a souligné dans ses conclusions que « cette réserve est importante pour la 'préséance' entre les dispositions des articles 92 à 94, d'une part, et celles de l'organisation commune des marchés, de l'autre ».

31. Dans l'arrêt Pigs and Bacon Commission [30], la Cour a jugé qu'il résulte de la disposition de l'article 21 du règlement n° 2759/75 que, « si les articles 92 à 94 sont applicables en plein au secteur de la viande porcine, cette application reste cependant subordonnée aux dispositions qui régissent l'organisation commune de marché instituée

26 — Arrêt précité, note 9 (point 13).

27 — Règlement portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes (JO L 153, p. 8).

28 — Arrêt précité, note 8; cette affaire concernait la question de savoir si certaines activités d'un organisme de droit public irlandais étaient compatibles avec le traité et l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc.

29 — Règlement portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc (JO L 282, p. 1).

30 — Précité, note 8 (point 11).

par le règlement. En d'autres termes, le recours, par un État membre, aux dispositions des articles 92 à 94 sur les aides ne saurait avoir priorité sur les dispositions du règlement portant organisation de ce secteur de marché ».

32. D'autre part, dans l'arrêt du 24 avril 1980, Commission/Italie [31], la Cour a affirmé, en ce qui concerne l'article 41 du règlement (CEE) n° 3330/74, qui est identique à l'article 76 du règlement n° 822/87, que: « Si l'article 41 du règlement dispose que les articles 92 et 93 du traité sont applicables à la production et au commerce des produits relevant de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, il le fait sous la réserve expresse de dispositions contraires du même règlement » [32].

II — *Les faits*

33. En octobre 1993, la France a notifié à la Commission, conformément à l'article 93, paragraphe 3, du traité, le projet d'une aide qu'elle avait décidé d'octroyer, afin d'assainir le marché viti-vinicole, sous la forme d'une augmentation du prix minimal des vins de table destinés à la distillation préventive et d'un alignement de ce prix sur le prix du marché pendant la campagne concernée.

34. La France a justifié cette décision en faisant valoir que le prix des vins de table destinés à la distillation préventive est un prix unique pour toute la Communauté et que, du fait de la dévaluation des monnaies nationales de leurs pays, cette situation profitait aux producteurs de vin italiens et espagnols, qui percevraient des montants plus importants que les producteurs de vin français.

35. Lors des travaux du comité spécial agriculture, le 4 février 1994, l'Italie a fait savoir qu'elle avait l'intention d'octroyer une aide égale à la différence de prix entre la distillation préventive et la distillation obligatoire, mais elle a omis de notifier cela à la Commission, comme elle en avait l'obligation, conformément à l'article 93, paragraphe 3. Cette aide serait versée pour la quantité de 3 000 000 hl, soumise à la distillation obligatoire, tandis que, pendant la même campagne viti-vinicole, une quantité totale de 12 000 000 hl devait être distillée en Italie.

36. L'Italie a justifié sa décision en invoquant la situation difficile dans laquelle se trouveraient les producteurs de vin italiens, en particulier ceux du Sud, comme l'a souligné l'agent du gouvernement italien au cours de la procédure orale, en raison de la mesure de distillation obligatoire qui concernait les deux tiers de la production totale et

31 — 72/79, Rec. p. 1411; cette affaire concernait la compensation aux producteurs des frais de stockage du sucre, conformément aux dispositions du règlement (CEE) n° 3330/74 du Conseil, du 19 décembre 1974, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO L 359, p. 1).

32 — Point 13.

en raison du faible prix payé pour les quantités de vin à distiller.

37. Le 10 novembre 1993, la Commission a décidé d'ouvrir la procédure de l'article 93, paragraphe 2, premier alinéa, du traité à l'encontre de l'aide française.

38. Lors du Conseil des 21 et 22 février 1994, le gouvernement français et le gouvernement italien ont officiellement demandé l'autorisation d'octroyer les aides litigieuses. Le 21 février 1994, le Conseil a décidé à l'unanimité, par deux décisions adressées respectivement à la France et à l'Italie, conformément à la disposition de l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, du traité, que ces aides étaient compatibles avec le marché commun pour la campagne viti-vinicole 1993/1994.

39. Ces décisions du Conseil n'ont pas été publiées au *Journal officiel des Communautés européennes*, mais elles ont été notifiées à la Commission par lettre du secrétaire général du Conseil de l'Union européenne, en date du 11 mars 1994.

40. Concrètement, le Conseil a approuvé l'octroi aux producteurs de vin français, pour la campagne 1993/1994, d'une aide complémentaire d'un montant maximal égal à la différence entre 24 FF/% vol/hl, qui était le prix du marché pendant cette campagne, et le prix minimal communautaire de 2,06 écus/% vol/hl pour la distillation préventive (cette différence s'élevait à environ 8 FF). Par conséquent, le prix à la distillation préventive était aligné sur le prix du marché du vin pour la campagne viti-vinicole en cause.

41. Selon la décision du Conseil (article 1er), l'aide en question était versée aux producteurs français dont le rendement n'excédait pas 90 hl/ha et qui livraient à la distillation préventive au moins les quantités suivantes:

— 10 hl/ha pour un rendement compris entre 78 et 82 hl/ha, ou

— 11 hl/ha pour un rendement compris entre 82 et 86 hl/ha, ou

— 12 hl/ha pour un rendement compris entre 86 et 90 hl/ha.

Cette aide était limitée, pour chaque producteur, à 9 hl/ha.

42. Le Conseil a également autorisé l'octroi aux producteurs de vin italiens, aux termes de l'article 1er de sa décision, d'une aide complémentaire:

— à la distillation obligatoire d'une quantité maximale de 3 000 000 hl de vins de table et de vins aptes à produire des vins de table, produits au cours de la campagne 1993/1994 en Italie,

— d'un montant maximal égal à la différence entre le prix minimal d'achat de la distillation préventive (2,06 écus/% vol/hl) et celui de la distillation obligatoire (0,83 écus/% vol/hl).

En d'autres termes, il a aligné le prix de la distillation obligatoire sur celui de la distillation préventive.

43. La Commission estime que les deux décisions du Conseil faussent la concurrence et introduisent un niveau de soutien des prix plus élevé que celui de l'organisation commune du marché viti-vinicole. Elle estime également qu'elles détruisent l'effet dissuasif lié au système de distillation, qui est nécessaire pour le contrôle du marché, et rendent impossible la tâche de gestion de la Commission et hypothèquent le succès de toute réforme ultérieure du système en vigueur, visant à résoudre les nombreux problèmes du marché en cause. Elle demande donc, par requête déposée le 25 avril 1994, l'annulation des décisions litigieuses du Conseil. La République française et la République italienne sont intervenues, par des mémoires écrits qu'elles ont déposés, à l'appui des conclusions du Conseil.

III — *Les moyens d'annulation invoqués*

44. La Commission souligne qu'au cours des dernières décennies on a constaté une augmentation du nombre de cas dans lesquels le Conseil a utilisé la possibilité que lui offre l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, du traité, et cela dans le secteur de l'agriculture, considérant différentes aides d'État comme compatibles avec le marché commun [33], bien qu'elle ait soulevé des objections quant à la légalité de la procédure suivie. C'est la raison pour laquelle, par son recours contre les deux décisions du Conseil, du 21 février 1994, elle demande leur annulation.

33 — La Commission cite (p. 3 de sa réplique) 37 décisions dans le secteur de l'agriculture, dont 17 dans le secteur viti-vinicole. Elle ajoute que, alors qu'il n'y a eu aucune décision de cette nature de 1960 à 1967, il y en a eu seulement 14 entre 1967 et 1983, tandis que les 23 restantes sont intervenues entre 1984 et 1994. En ce qui concerne plus particulièrement le secteur viti-vinicole, elle précise qu'entre 1960 et 1984 il y a eu seulement 2 décisions (en 1975 et en 1976), tandis que les 15 autres ont été prises pendant la dernière décennie, dont 8 entre 1989 et 1994.

45. Les moyens d'annulation de ces deux décisions, invoqués par la Commission, concernent tant leur légalité externe que leur légalité interne et ils soulèvent essentiellement deux problèmes. Il faut tout d'abord déterminer le champ d'application, selon l'article 42 du traité et l'article 76 du règlement n° 822/87, de l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, du traité à la production et au commerce des produits concernés par l'organisation commune du marché viti-vinicole et définir les pouvoirs du Conseil à cet égard. Il faut ensuite déterminer dans quelle mesure les conditions de l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, qui exige qu'il y ait des « circonstances exceptionnelles » pour pouvoir décider d'autoriser des aides d'État, étaient remplies et déterminer ensuite si la motivation des décisions est défectueuse ou erronée. En somme, la Commission se demande dans quelle mesure les conditions, de forme et de fond, d'application de l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, du traité étaient remplies.

1) Application erronée de l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, du traité, dans le cadre de l'organisation commune du marché viti-vinicole

A — *Le premier moyen d'annulation*

46. Par son premier et principal moyen, la Commission fait valoir (p. 3 de la requête) qu'il y a eu application erronée de l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, du traité qui, certes, n'est pas appliqué seulement dans le cadre du chapitre relatif à la concurrence, mais qui ne peut avoir pour effet que des aides, qui sont contraires à d'autres dispositions du traité, à l'exception de celles des articles 92 à 94, soient considérées comme légales. Elle invoque une incompétence et un détournement de procédure dans la mesure où la disposition litigieuse de l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, est utilisée comme fondement des dérogations au mécanisme de l'organisation commune du marché viti-vinicole. En se référant à l'inobservation de la procédure de l'article 43, en vue de modifier les règles d'une organisation commune de marché, telle que la proposition obligatoire de la Commission et la consultation du Parlement européen, elle prétend indirectement qu'il y a aussi eu violation de certaines formes substantielles.

47. Nous devons tout d'abord faire remarquer que le législateur communautaire n'a pas innové dans le règlement n° 822/87, étant donné que la dernière partie de chaque règlement, instituant une organisation commune de marché d'un produit déterminé, contient une série de dispositions générales, y compris un article spécifique analogue à celui de l'article 76, en vertu duquel les articles 92, 93 et 94 du traité sont applicables à la production et au commerce des produits visés à

l'article 1er du règlement, sous réserve des dispositions contraires du règlement [34].

48. Or, se fondant sur la lettre de l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, du traité, la Commission prétend que le Conseil ne peut déroger, dans l'exercice des pouvoirs exceptionnels qui lui sont reconnus par cette disposition, qu'aux dispositions de l'article 92 ou des règlements prévus par l'article 94 du traité et ne pourrait pas se fonder sur cette disposition pour déroger aux règles relatives aux organisations communes de marché.

49. En outre, la Commission prétend que les décisions litigieuses violent manifestement les dispositions régissant l'organisation commune du marché du vin, c'est-à-dire les dispositions du règlement n° 822/87 qui prévoient la possibilité de déroger aux règles de ce marché selon la procédure du comité de gestion afin de faire face aux difficultés conjoncturelles.

50. La Cour s'est penchée, dans une série d'affaires, sur le problème de la violation des règles de l'organisation commune du marché d'un produit agricole par les États membres. La Commission invoque cette jurisprudence à l'appui de ses allégations.

51. Dans son arrêt du 7 février 1979, France/Commission [35], la Cour a effectivement admis que « les États membres, en matière d'application de la réglementation communautaire, ne sauraient prendre unilatéralement des mesures supplémentaires de nature à compromettre l'égalité de traitement des opérateurs économiques dans l'ensemble de la Communauté et à fausser ainsi les conditions de concurrence entre les États membres » [36].

52. Dans un contexte différent de celui de l'arrêt précité, à savoir celui de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc, la Cour a admis, dans son

34 — Tel a été le cas, par exemple, de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine avec l'article 24 du règlement (CEE) n° 805/68 du Conseil, du 28 juin 1968 (JO L 148, p. 24), de l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers avec l'article 23 du règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968 (JO L 148, p. 13), de l'organisation commune des marchés dans le secteur des semences avec l'article 8 du règlement (CEE) n° 2358/71 du Conseil, du 26 octobre 1971 (JO L 246, p. 1), de l'organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes avec l'article 31 du règlement (CEE) n° 1035/72 du Conseil, du 18 mai 1972 (JO L 118, p. 1), de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc avec l'article 21 du règlement n° 2759/75 (déjà cité dans la note 29), de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de volaille avec l'article 19 du règlement (CEE) n° 2777/75 du Conseil, du 29 octobre 1975 (JO L 282, p. 77), de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre avec l'article 44 du règlement (CEE) n° 1785/81 du Conseil, du 30 juin 1981 (JO L 177, p. 4), de l'organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes transformés avec l'article 19 du règlement (CEE) n° 426/86 du Conseil, du 24 février 1986 (JO L 49, p. 1), de l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales avec l'article 19 du règlement (CEE) n° 1766/92 du Conseil, du 30 juin 1992 (JO L 181, p. 21), et de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la banane avec l'article 24 du règlement (CEE) n° 404/93 du Conseil, du 13 février 1993 (JO L 47, p. 1).

35 — 15/76 et 16/76, Rec. p. 321; ce cas concernait la procédure d'apurement des comptes que les États membres présentent comme des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.

36 — Point 31.

arrêt du 29 novembre 1978, Pigs Marketing Board [37], que, « du moment que la Communauté a adopté, en vertu de l'article 40 du traité, une réglementation portant établissement d'une organisation commune des marchés dans un secteur déterminé, les États membres sont tenus de s'abstenir de toute mesure qui serait de nature à y déroger ou à y porter atteinte » [38].

53. Selon nous, la jurisprudence précitée n'est d'aucun secours pour résoudre les problèmes soulevés dans la présente affaire, parce que celle-ci concerne manifestement les obligations des États membres, lorsqu'une organisation commune de marché est créée dans un secteur déterminé et ne se réfère pas aux pouvoirs du Conseil dans ce secteur, qui sont prévus par d'autres dispositions.

54. Le traité lui-même confère au Conseil, par son article 42, le pouvoir d'appliquer les dispositions de son chapitre relatif aux règles de concurrence (articles 85 à 95) à la production et au commerce des produits agricoles. Ainsi que nous l'avons dit précédemment, le règlement n° 822/87 prévoit expressément, en son article 76, que les articles 92, 93 et 94 du traité sont applicables à l'organisation commune du marché viti-vinicole. Nous pensons donc que le renvoi aux dispositions des articles 92 à 94 signifie que ces dispositions ont été intégrées dans l'organisation commune du marché viti-vinicole. Le Conseil peut, sur la base des pouvoirs qui lui ont été conférés, prendre des mesures dérogeant aux dispositions qui régissent ce marché. Par conséquent, l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, constitue un fondement adéquat pour prendre de telles mesures, par lesquelles une aide d'État en faveur des viticulteurs de certains États membres est considérée comme compatible avec le marché commun. En d'autres termes, nous pensons que, dans ces conditions, l'allégation selon laquelle il aurait fallu appliquer les procédures des articles 42 et 43 du traité pour prendre la mesure instaurée par les décisions précitées du Conseil est dénuée de fondement. Nous ne pensons pas non plus, en droit, que, puisque le règlement n° 822/87 est fondé sur les articles 42 et 43, qui prévoient, en tant que formes substantielles, la proposition de la Commission et la consultation du Parlement européen, le Conseil était dans ce cas privé du pouvoir visé au troisième alinéa de l'article 93, paragraphe 2, et qu'il était tenu de suivre une procédure comportant cette proposition et cette consultation [39].

55. Dans l'arrêt Steinike & Weinlig [40], la Cour a souligné, dans le cadre d'un renvoi

37 — 83/78, Rec. p. 2347, point 56. Voir aussi les solutions similaires que la Cour a adoptées dans l'arrêt, cité dans la note 8, Pigs and Bacon Commission (point 14), qui concernait le secteur de la viande de porc, et dans l'arrêt du 18 mai 1977, Van Den Hazel (111/76, Rec. p. 901, point 13), qui concernait l'organisation commune du marché de la viande de volaille.

38 — C'est précisément cette jurisprudence constante qui est aussi reprise dans l'arrêt, cité dans la note 17, Italie/Commission (point 19).

39 — C'est précisément ce que l'avocat général Sir Gordon Slynn a soutenu dans ses conclusions dans l'affaire GAEC de la Ségaude/Conseil et Commission, arrêt du 15 janvier 1987 (253/84, Rec. p. 123), et qui soulevait le problème de la validité d'une décision du Conseil, considérant comme compatible avec le marché commun une aide octroyée par la République fédérale d'Allemagne sous la forme d'un allégement de la TVA jusqu'à 5 % du prix (hors TVA) payé par l'acheteur du produit agricole (voir en particulier la p. 146). Rejetant la demande de dommages-intérêts de la société requérante GAEC, la Cour n'a pas pris position sur ce problème.

40 — Précité, note 9 (point 13).

analogue aux articles 92 à 94 du traité, que ce renvoi « a pour objet, en vertu de l'article 42 du traité, de rendre applicable aux produits agricoles qui font l'objet du règlement (...) les dispositions des articles 92 à 94, mais sans modifier pour autant la nature et la portée de ces dispositions ». Par conséquent, selon une approche prima facie de la jurisprudence, nous sommes amené à constater que ce renvoi signifie que toutes ces dispositions, et donc aussi celle de l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, peuvent trouver application, dans la mesure où le Conseil le juge utile et, bien entendu, dans le respect des conditions qu'il prévoit. Cela nous paraît conforme à la logique du renvoi aux articles 92 à 94 du traité par l'article 76 du règlement n° 822/87.

56. Selon la Commission, une aide qui vise à soutenir le revenu des producteurs, telle que l'aide dans l'affaire GAEC de la Ségaude/Conseil et Commission [41], se caractérise par le fait qu'elle sort du cadre de l'organisation commune du marché d'un produit déterminé, de sorte qu'elle pouvait avoir pour fondement juridique l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, et qu'elle n'affecte pas le système consacré par l'organisation commune de marché concernée, contrairement aux décisions litigieuses du Conseil, qui s'opposent directement au cadre réglementaire de l'organisation commune du marché viti-vinicole.

57. Selon nous, le fait que le règlement n° 822/87 renvoie également à la disposition de l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, signifie qu'il est permis au Conseil de déroger aux dispositions de l'article 92, qui concerne les aides d'État, et aux règlements prévus par l'article 94, mais cela toujours pour les aides d'État instituées ou à instituer concernant l'organisation commune du marché viti-vinicole.

58. La disposition litigieuse de l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, vise à permettre l'instauration, dans un cas concret, d'un régime spécial ou d'une mesure d'aide spéciale pour une durée déterminée (par exemple, la campagne 1993/1994), et cela pour certaines raisons dont nous examinerons plus loin la légalité. Autrement dit, la décision que le Conseil prend in specie a un caractère individuel et non un caractère réglementaire, étant donné qu'elle se réfère à une production déterminée, qu'elle concerne une aide déterminée, accordée par un État membre aux viticulteurs, et qu'elle ne constitue pas une modification du cadre réglementaire existant de l'organisation commune du marché viti-vinicole. C'est aussi la raison pour laquelle le règlement n° 822/87 reste en vigueur dans toutes ses dispositions. En d'autres termes, contrairement aux pouvoirs que les articles 92, paragraphe 3, sous e), et 94 confèrent au Conseil et qui visent à instaurer des mesures générales, il s'agit ici de l'octroi du pouvoir d'autoriser in concreto, dans un cas déterminé, une mesure d'aide spéciale.

59. Nous estimons que les aides instituées par la France et l'Italie sont couvertes par le renvoi aux articles 92 à 94 du traité.

41 — Déjà citée dans la note 39.

D'ailleurs, un fondement juridique supplémentaire ne serait nécessaire pour qu'il n'y ait pas violation de l'article 92 du traité que si une aide d'État, autorisée par le Conseil, dérogeait à des dispositions spéciales, étrangères au secteur agricole réglé, par exemple des dispositions fiscales [42].

60. Si nous acceptions le point de vue de la Commission et interprétions strictement la disposition en cause, en admettant qu'elle concerne le secteur de la concurrence et non celui de l'agriculture, c'est-à-dire en n'admettant pas que l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, soit en principe applicable en vue de l'adoption par le Conseil, lorsque des circonstances exceptionnelles l'imposent, de mesures dans le secteur viti-vinicole, violant ainsi l'esprit des dispositions concernées des articles 92 à 94 du traité, nous aboutirions à des discriminations arbitraires, contraires à la disposition expresse de l'article 42 du traité.

61. Les dispositions des articles 92 à 94 ont certainement été rendues applicables aux produits régis par le règlement n° 822/87, et cela, ainsi que la Cour l'a affirmé [43], « sans modifier pour autant la nature et la portée » de ces dispositions, du fait de ce renvoi. Le Conseil s'est borné à accomplir la tâche que le traité lui a confiée, consistant dans le fait que, selon la Cour [44], comme nous l'analyserons plus loin, il doit apprécier, dans le cadre d'une organisation commune de marché d'un produit agricole, « si les circonstances économiques particulières prévalant dans un des États membres justifient des ajustements du régime communautaire ».

62. Nous pouvons donc dire, en résumé, qu'en ce qui concerne les aides d'État le traité consacre certaines soupapes de sécurité et laisse expressément, sous certaines conditions, le dernier mot au Conseil.

63. Plus précisément, il ressort de l'examen des dispositions du traité relatives aux aides d'État, en premier lieu, que le Conseil est habilité à élargir l'éventail des aides qui peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun. Plus précisément, il est habilité, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission [article 92, paragraphe 3, sous e)], à déterminer quelles seront les autres catégories d'aides « pouvant être considérées comme compatibles avec le marché commun » [45], c'est-à-dire que le Conseil peut fixer les aides en question par voie d'acte réglementaire [46].

42 — Cela résulte aussi des points 17 et 18 des conclusions de l'avocat général M. Jacobs dans l'affaire Rustica Semences, arrêt du 14 juillet 1994 (C-438/92, Rec. p. I-3519).

43 — Arrêt Steinike & Weinlig, précité, note 9 (point 13).

44 — Arrêt Commission/Italie, précité, note 31 (point 18).

45 — Voir l'arrêt de la Cour du 18 mai 1993, Belgique/Commission (C-356/90 et C-180/91, Rec. p. I-2323, point 26).

46 — Dans l'arrêt Belgique/Commission, précité, note 45 (point 30), qui concernait la sixième directive 87/167/CEE du Conseil, du 26 janvier 1987, concernant les aides à la construction navale (JO L 69, p. 55), la Cour a affirmé que « le Conseil, conformément à la ratio de l'article 92, paragraphe 3, en partant de la constatation de l'incompatibilité des aides à la construction navale, a pris en compte une série d'exigences d'ordre économique et social qui l'ont conduit à faire usage de la faculté, reconnue par le traité, de considérer néanmoins ces aides comme compatibles avec le marché commun, à condition qu'elles satisfassent aux critères de dérogation contenus dans la directive ».

64. En deuxième lieu, l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, laisse le dernier mot au Conseil pour décider, statuant à l'unanimité, l'adoption d'une mesure, en considérant qu'une aide d'État déterminée est compatible avec le marché commun. En d'autres termes, le Conseil est l'institution qui est en fin de compte chargée de décider, en cas de « circonstances exceptionnelles », que certaines aides sont compatibles avec le marché commun.

65. En troisième lieu, en vertu de l'article 94 du traité, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre tous règlements utiles en vue de l'application des articles 92 et 93, ce qu'il n'a pas fait jusqu'à présent.

66. Par conséquent, selon cette analyse, le Conseil, utilisant la procédure de l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, n'a pas fait une application erronée de la disposition précitée à l'organisation commune du marché viti-vinicole, ni modifié le cadre réglementaire qui régit ce marché sans appliquer la procédure de l'article 43, paragraphes 2 et 3, du traité, comme la Commission le prétend. Il était donc l'institution compétente (ratione materiae) pour arrêter les deux décisions dans le respect des conditions prévues par la disposition litigieuse.

67. La Commission prétend également que le Conseil a violé certaines formes substantielles, comme le sont sans nul doute aussi la proposition de la Commission et la consultation du Parlement européen, prévues par l'article 43, paragraphe 2, troisième alinéa, du traité et dont le respect est obligatoire lors de l'instauration de règles en cas de création d'une organisation commune de marché d'un produit agricole. Eu égard à cette analyse, nous pensons que les deux décisions litigieuses ne modifient pas de dispositions du règlement n° 822/87, concernant l'organisation commune du marché viti-vinicole, et, partant, qu'il n'était pas nécessaire que la procédure de l'article 43 du traité soit respectée.

2) Détournement de procédure

68. Le « détournement de procédure », en tant que moyen d'annulation d'un acte pris par une institution communautaire, constitue une catégorie spéciale du moyen d'annulation plus large du « détournement de pouvoir » [47]. Cela signifie qu'en tournant les dispositions pertinentes qui fixaient la procédure à suivre pour prendre une décision, l'institution compétente a suivi une autre procédure, prévue dans un but différent, et a arrêté l'acte.

69. Selon la Commission, au lieu de modifier le règlement n° 822/87 en respectant la procédure de l'article 43 du traité et en arrêtant

47 — Voir, à titre indicatif, les arrêts du 12 juin 1958, Compagnie des hauts fourneaux de Chasse/Haute Autorité de la CECA (2/57, Rec. p. 131), et du 21 juin 1988, ISA/Commission (32/87, 52/87 et 57/87, Rec. p. 3305, point 19). Dans l'arrêt cité dans la note 10, Matra/Commission (point 25), la Cour dit expressément qu'elle examine aussi le détournement de procédure.

un nouveau règlement, le Conseil a préféré atteindre le même but, à savoir la modification de l'organisation commune du marché viti-vinicole, en suivant la procédure de l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, et en arrêtant à cet effet les deux décisions litigieuses. Selon la Commission, cette façon d'agir est fréquente, surtout depuis les années 80 et, en ce qui concerne le secteur de la distillation du vin, depuis 1989. Le Conseil a ainsi essentiellement modifié les règles qui régissent l'organisation commune du marché viti-vinicole sans respecter la procédure de l'article 43. Il a en même temps violé les dispositions du règlement n° 822/87, qui contient des règles spéciales en vue de faire face aux difficultés conjoncturelles, avec cette différence que ces dérogations permettent l'adoption de mesures à finalité structurelle, qui n'affectent cependant pas les mécanismes fondamentaux de gestion de l'organisation commune du marché viti-vinicole. En d'autres termes, le moyen d'annulation des décisions prises selon cette procédure est fondé, étant donné que la pratique en cause révèle, dans le secteur de l'organisation commune du marché viti-vinicole, plus particulièrement dans le cas de la France et de l'Italie, l'existence d'un détournement de procédure.

70. Ainsi qu'il ressort de l'analyse que nous avons faite en ce qui concerne le champ d'application de l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, nous pensons que, en arrêtant les deux décisions litigieuses, le Conseil n'a pas commis de détournement de procédure et n'a pas porté atteinte à la compétence de principe de la Commission d'être le protagoniste dans la procédure d'adoption de dispositions concernant l'organisation commune d'un marché, selon l'article 43 du traité. D'ailleurs, l'exercice de cette compétence exceptionnelle par le Conseil ne méconnaît pas non plus la nécessité d'une cohérence avec les autres dispositions du traité, selon ce que la Cour a aussi jugé [48].

71. En conclusion, nous estimons que les moyens d'annulation des décisions litigieuses du Conseil, invoqués par la Commission et que nous avons cités ci-dessus, ne peuvent pas être accueillis, étant donné qu'il n'y a pas eu application erronée de l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, du traité. Par conséquent, le Conseil était l'institution compétente pour prendre ces décisions, il n'a pas violé les formes substantielles prévues par l'article 43 du traité et il n'a pas commis de détournement de procédure.

B — *Le deuxième moyen d'annulation*

72. Par son deuxième moyen d'annulation, qu'elle invoque à titre subsidiaire, la Commission allègue, d'une part, l'absence de « circonstances exceptionnelles », dont l'existence est une des conditions, selon l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, du traité, pour qu'une aide instituée ou à instituer par un État membre soit considérée

48 — Voir l'arrêt Matra/Commission, précité, note 10 (points 41 et 42).

comme compatible avec le marché commun (p. 6 de la requête et p. 12 de la réplique). En d'autres termes, elle prétend que les faits invoqués par le Conseil n'entrent pas dans le concept de « circonstances exceptionnelles » et qu'il y a eu qualification juridique erronée et, partant, application d'une règle de droit erronée. C'est aussi la raison pour laquelle elle demande l'annulation des deux décisions, parce que leur motivation n'est pas légale (p. 7 et 8 de la requête). D'autre part, elle demande l'annulation de ces décisions au motif que le Conseil a fait un usage inapproprié du pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré par l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, en faisant une appréciation manifestement erronée des faits lorsqu'il a arrêté les deux décisions (p. 6 de la requête). L'agent de la Commission a aussi réitéré ces moyens d'annulation lors de l'audience.

73. Pour que le deuxième moyen (plus exactement le faisceau de moyens) de la Commission soit accueilli par la Cour, il faut établir que les conséquences de la qualification, effectuée par le Conseil, sont objectivement et incontestablement erronées.

74. Nous examinerons donc successivement l'étendue du pouvoir du Conseil au titre de l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, le concept de « circonstances exceptionnelles » et la question de savoir s'il y a eu qualification juridique erronée ou appréciation manifestement erronée des faits dans le cas de la France et de l'Italie.

1) L'étendue du pouvoir du Conseil au titre de l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, du traité

75. Il ressort d'une approche prima facie de l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, que le Conseil a un large pouvoir discrétionnaire quant à l'opportunité de prendre certaines mesures (« le Conseil, statuant à l'unanimité, peut décider ») et, en outre, il détermine quand est établie l'existence des circonstances exceptionnelles qui constitue la conditio sine qua non pour décider qu'une aide d'État, instituée ou à instituer, est considérée comme compatible avec le marché commun.

76. La Cour admet, selon une jurisprudence constante [49], que, en particulier en matière de politique agricole commune, « les institutions communautaires disposent en effet d'un large pouvoir d'appréciation (...), compte tenu des responsabilités qui leur sont conférées par le traité ». En d'autres termes, « dans une situation impliquant la nécessité d'évaluer une réalité économique complexe, comme c'est le cas en matière de politique agricole commune, le législateur communau-

49 — Cette jurisprudence est reprise dans l'arrêt du 5 octobre 1994, Crispoltoni e.a. (C-133/93, C-300/93 et C-362/93, Rec. p. I-4863, point 31).

taire jouit d'un large pouvoir d'appréciation quant à la nature et à la portée des mesures à prendre » [50].

77. La Cour s'est aussi prononcée dans de nombreux cas sur l'étendue des pouvoirs des institutions communautaires, dans le cadre des compétences prévues par les dispositions du traité relatives à la concurrence et à la politique agricole, et sur le contrôle qu'elle peut exercer lorsque ces institutions disposent d'un large pouvoir discrétionnaire [51]. Elle admet donc que, pour l'organisation commune d'un marché de produits, le Conseil a un large pouvoir discrétionnaire et, sur la base de cette appréciation, elle fixe aussi les limites du contrôle qu'elle exerce [52]. Dans l'arrêt du 29 octobre 1980, Roquette Frères/Conseil [53], la Cour a admis que, « lorsque la mise en œuvre par le Conseil de la politique agricole de la Communauté implique la nécessité d'évaluer une situation économique complexe, le pouvoir discrétionnaire dont il jouit ne s'applique pas exclusivement à la nature et à la portée des dispositions à prendre, mais aussi, dans une certaine mesure, à la constatation de données de base en ce sens, notamment, qu'il est loisible au Conseil de se fonder, le cas échéant, sur des constatations globales. En contrôlant l'exercice d'une telle compétence, le juge doit se limiter à examiner si elle n'est pas entachée d'une erreur manifeste ou de détournement de pouvoir ou si l'autorité en question n'a

50 — Voir l'arrêt du 17 mai 1988, Erpelding (84/87, Rec. p. 2647, point 27). Voir également les arrêts du 9 juillet 1985, Bozzetti (179/84, Rec. p. 2301, point 30); du 11 juillet 1989, Schräder (265/87, Rec. p. 2237, points 23 et 24), et du 21 février 1990, Wuidart e.a. (C-267/88 à C-285/88, Rec. p. I-435, point 14).

51 — La jurisprudence de la Cour offre de nombreux exemples d'arrêts qui concernent les pouvoirs de la Commission au titre des articles 92 et 93, paragraphes 2 et 3, du traité. Par exemple, dans l'arrêt Matra/Commission, précité, note 10 (point 24), la Cour a affirmé qu'il est de jurisprudence constante que, « pour l'application de l'article 93, paragraphe 3, du traité, la Commission jouit d'un large pouvoir d'appréciation dont l'exercice implique des évaluations d'ordre économique et social qui doivent être effectuées dans un contexte communautaire ». Elle a affirmé ensuite (point 25) que, dans le cadre de ce contrôle de légalité, la Cour doit, dès lors, se limiter à examiner si la Commission n'a pas excédé les limites inhérentes à son pouvoir d'appréciation par une dénaturation ou une erreur manifeste d'appréciation des faits ou par un détournement de pouvoir ou de procédure. Voir aussi les solutions similaires (concernant l'étendue des pouvoirs de la Commission au titre de l'article 92, paragraphe 3) qui ont été données dans les arrêts plus anciens du 24 février 1987, Deufil/Commission (310/85, Rec. p. 901, point 18); du 14 février 1990, France/Commission (C-301/87, Rec. p. I-307, point 49); du 21 mars 1990, Belgique/Commission (C-142/87, Rec. p. I-959, point 56), et du 21 mars 1991, Italie/Commission (C-303/88, Rec. I-1433, point 34). Voir aussi les arrêts du 11 juillet 1985, Remia e.a./Commission (42/84, Rec. p. 2545, point 34), qui concernait le contrôle de la détermination de la durée admissible d'une clause de non-concurrence, insérée dans un contrat de cession d'entreprise, dans le cadre de l'application de l'article 85, paragraphe 1, du traité; du 7 mai 1987, Nachi Fujikoshi/Conseil (255/84, Rec. p. 1861, point 21), qui concernait l'institution par le Conseil d'un droit antidumping définitif sur les importations des roulements à billes originaires du Japon et de Singapour, et du 22 janvier 1976, Balkan-Import-Export (55/75, Rec. p. 19, points 8 et 9), concernant la légalité de la perception de montants compensatoires monétaires sur les échanges entre les États membres et des pays tiers, effectués conformément au règlement (CEE) n° 974/71 du Conseil, du 12 mai 1971, relatif à certaines mesures de politique de conjoncture à prendre dans le secteur agricole à la suite de l'élargissement temporaire des marges de fluctuation des monnaies de certains États membres (JO L 106, p. 1).

52 — Dans l'affaire GAEC de la Ségaude/Conseil et Commission, précitée, note 39, le Conseil avait arrêté la décision litigieuse, sur la base de l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, du traité, dans le but de compenser la perte de revenu que les agriculteurs allemands subissaient à la suite du démantèlement progressif du système des montants compensatoires monétaires. Le GAEC a formé un recours et a demandé la réparation du préjudice qu'il avait subi. Estimant (points 20 et 21) que la demanderesse n'avait pas apporté suffisamment d'éléments à l'appui de sa demande, la Cour s'est abstenue de prendre position, mais l'avocat général Sir Gordon Slynn s'est demandé, dans ses conclusions, dans quelle mesure l'existence de circonstances exceptionnelles au sens de l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, était établie. Il a, certes, admis que le démantèlement des montants compensatoires monétaires positifs, qui permettent à un pays d'avoir à la fois une monnaie forte et des prix à l'exportation relativement bas, entraînait une perte de revenu pour les agriculteurs allemands. Il a conclu que la décision du Conseil n'était pas « illégale au seul motif qu'elle se fonde sur l'article 93, paragraphe 2, alinéa 3, du traité CEE, mais qu'elle est entachée d'un excès de pouvoir dans la mesure où, contrairement à ce que prévoit cet article, il n'a pas été démontré qu'elle était justifiée par des 'circonstances exceptionnelles' » (Rec. 1987, p. 147).

53 — 138/79, Rec. p. 3333, point 25, relative à la fixation de quotas de production d'isoglucose. Cet arrêt a repris la solution que la Cour avait donnée dans l'arrêt du 12 juillet 1979, Italie/Conseil (166/78, Rec. p. 2575, point 14), qui concernait la prime à la production de fécule de pommes de terre.

pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation » [54].

78. La Cour n'ayant pas le pouvoir de substituer dans de tels cas sa propre appréciation à celle de l'organe de décision, elle devra arriver, au vu des éléments de preuve produits par les parties et des réponses qui leur ont été données par la partie adverse, à un degré de certitude raisonnable de ce qu'il n'y a eu ni erreur quant aux faits, qui aurait une incidence sur la validité des deux décisions du Conseil [55], ni qualification juridique erronée de ces faits, en ce sens qu'ils n'entrent pas dans le concept de « circonstances exceptionnelles », ni non plus appréciation manifestement erronée de ces faits.

79. En outre, nous constatons en l'espèce que la situation insatisfaisante du marché viti-vinicole, qui requiert l'adoption de certaines mesures drastiques, et, plus particulièrement, le recours à la mesure de la distillation met en lumière, sinon une forme de conflit, du moins un effort d'aboutir à une compatibilité admise entre deux buts équivalents de la politique agricole commune au titre de l'article 39 du traité, à savoir, selon le paragraphe 1, [sous b)] « assurer (...) un niveau de vie équitable à la population agricole », et [sous c)] « stabiliser les marchés ». Pour résoudre cette forme de conflit, les solutions adoptées par le Conseil et la Commission diffèrent, comme le montrent aussi les pièces de procédure qu'ils ont déposées, le Conseil penchant, par ses décisions, pour le premier but et la Commission penchant pour le deuxième but.

80. Dans l'arrêt Crispoltoni e.a. [56], la Cour a déterminé la manière de résoudre les contradictions éventuelles entre les différents buts de la politique agricole commune. Concrètement, elle a affirmé ce qui suit: « Dans la poursuite des objectifs de politique agricole commune énumérés à l'article 39 du traité, les institutions communautaires doivent assurer la conciliation permanente que peuvent exiger d'éventuelles contradictions entre ces objectifs considérés séparément, et, le cas échéant, accorder à tel ou tel d'entre eux la prééminence temporaire qu'imposent les faits ou circonstances économiques au vu desquels elles arrêtent leurs décisions » [57]. Elle a ajouté ensuite que « cette conciliation ne doit pas permettre d'isoler l'un de ces objectifs au point de rendre impossible la réalisation d'autres objectifs » [58] et que « la seule poursuite de l'objectif d'assurer un niveau de

54 — Dans l'arrêt Iannelli et Volpi, précité, note 13 (point 11), la Cour a jugé que « tant l'article 92 que l'article 93 accordent à la Commission un large pouvoir d'appréciation et au Conseil un pouvoir étendu en vue d'admettre des aides d'État par dérogation à l'interdiction générale du paragraphe 1 de l'article 92 ».

55 — Voir aussi le point A, in fine, des conclusions de l'avocat général M. Gand dans l'affaire Acciaierie e Ferriere Pugliesi/Haute Autorité de la CECA, arrêt du 8 février 1966 (8/65, Rec. p. 1).

56 — Précité, note 49 (point 32); cet arrêt concernait l'organisation commune des marchés dans le secteur du tabac brut, qui se caractérise également par une surproduction, ainsi que le régime des quantités maximales garanties pour l'ensemble du marché communautaire dans le secteur en question.

57 — Voir, à titre d'exemple, l'arrêt du 24 octobre 1973, Balkan-Import-Export (5/73, Rec. p. 1091, point 24).

58 — Voir, en particulier, l'arrêt du 17 décembre 1981, Ludwigshafener Walzmühle e.a./Conseil et Commission (197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 et 247/80, Rec. p. 3211, point 41), qui concernait l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales et le prix de seuil du blé dur.

vie équitable aux producteurs et transformateurs de tabac brut, notamment par un relèvement de leur revenu individuel, comporterait un risque sérieux de rendre impossible, dans un marché caractérisé par une production excédentaire, la réalisation de l'objectif précité consistant à stabiliser le marché en cause » [59].

81. Selon nous, le Conseil cherche tout d'abord, par les deux décisions litigieuses, à concilier des buts contradictoires de l'article 39 du traité dans le cadre du marché vitivinicole et, étant donné qu'il a un large pouvoir d'appréciation, il était l'institution compétente pour apprécier dans quelle mesure les dysfonctionnements actuels de ce marché au niveau d'un État membre justifiaient l'adoption ad hoc d'une mesure correctrice.

82. Après avoir abordé la notion de « circonstances exceptionnelles », nous devrons donc examiner in casu si le Conseil a apprécié de manière erronée que les faits établissent l'existence de « circonstances exceptionnelles » ou s'il a manifestement dépassé les limites de son pouvoir discrétionnaire lorsqu'il a arrêté les deux décisions du 21 février 1994.

59 — Point 34 de l'arrêt Crispoltoni e.a., précité, note 49.

2) La notion de « circonstances exceptionnelles »

83. Selon nous, l'expression « circonstances exceptionnelles », visée à l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, comprend l'idée de l'extraordinaire et de l'imprévu ou, à tout le moins, du non permanent, du non continu et, évidemment, de ce qui s'écarte du régulier. En d'autres termes, une situation insatisfaisante chronique dans un secteur d'activité économique, en particulier dans un secteur agricole, ne peut pas entrer ipso facto dans le concept de « circonstances exceptionnelles », à moins que d'autres faits extraordinaires et non permanents, qui sont survenus, justifient qu'ils y entrent. Nous pensons que la question de savoir quels faits ou quelles situations constituent en fin de compte des « circonstances exceptionnelles » est appréciée secteur par secteur en tenant compte de nombreux facteurs [60].

84. L'idée de l'extraordinaire et de l'exceptionnel, qui constitue la quintessence de l'expression « circonstances exceptionnelles », ressort aussi de la jurisprudence, la

60 — Un exemple dans la jurisprudence récente en est l'arrêt du 13 février 1992, Goldstar/Conseil (C-105/90, Rec. p. I-677, points 17 et 18), relative à la défense contre les pratiques de dumping, dans laquelle la Cour a jugé qu'« il ne peut (...) être dérogé que dans des circonstances exceptionnelles » au critère des 5 % pour l'appréciation de la représentativité des ventes sur le marché intérieur par les institutions communautaires et qu'« une telle circonstance pourrait se présenter lorsque le volume global du marché intérieur n'est pas suffisamment important pour que les prix de vente résultent du jeu de l'offre et de la demande ».

plus ancienne mais aussi la plus récente, de la Cour dans le secteur de la concurrence [61].

85. Par conséquent, nous estimons que les « circonstances exceptionnelles » au sens de l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, sont des faits ou des situations qui peuvent se rapporter à un secteur en particulier ou à l'économie en général, mais qui, appréciés dans chaque cas précis de manière raisonnable, dans le cadre d'un État membre concret et d'un secteur agricole concret, démontrent qu'une modification d'une telle ampleur est survenue, par rapport à des situations qui étaient considérées jusqu'alors comme normales ou, du moins, comme non extraordinaires, qu'il est devenu patent que les situations qui existaient jusqu'alors avaient changé et que de nouvelles situations avaient été créées, et aussi qu'il était nécessaire de prendre des mesures correctrices, dont l'adoption n'est pas prévue par la réglementation existante, régissant le secteur concerné.

86. En d'autres termes, dans le secteur de l'organisation commune du marché viti-vinicole, il faudra qu'on ne puisse pas faire face à ce changement des situations par le biais de la réglementation existante et il faudra l'intervention du Conseil, de sorte que, par l'adoption des mesures appropriées, on puisse parer à ce dysfonctionnement conjoncturel, et donc à ce déséquilibre des mécanismes de l'organisation commune de marché, qui affecte plus particulièrement tel ou tel État membre.

3) Qualification juridique erronée: absence de « circonstances exceptionnelles »

87. La situation dans le secteur viti-vinicole — mais aussi dans d'autres secteurs, tels que celui du lait et des produits laitiers, du sucre, du tabac brut, etc. [62] —, au moins au cours de ces deux dernières décennies, n'est pas bonne. Alors qu'on observe une augmentation constante de la production moyenne de vin, selon ce qui ressort des statistiques de la

61 — Par exemple, dans l'arrêt du 8 février 1968, Pays-Bas/Commission (28/66, Rec. p. 1), la Cour, examinant la légalité de mesures tarifaires intérieures spéciales, en raison des changements dans la structure des transports, a précisé la notion du caractère exceptionnel des circonstances qui justifient l'adoption de mesures analogues. Plus précisément, elle s'est référée à des « difficultés exceptionnelles, dues à des circonstances imprévisibles » et, ensuite, elle a souligné que « le caractère imprévisible des circonstances justifiant l'octroi de tarifs spéciaux doit être apprécié au vu des éléments de fait qui caractérisent chaque cas d'espèce et suivant une estimation raisonnable ». Enfin, elle a affirmé que des circonstances imprévues consistent dans les changements dans la structure des transports entraînant une orientation différente de la situation économique. Dans l'arrêt de la Cour du 24 octobre 1973, Rewe Zentral (10/73, Rec. p. 1175, point 20), relatif à la validité de dispositions fixant les montants compensatoires entre les États membres en raison des fluctuations des cours de change dans le cadre de la politique agricole commune, ces montants ont été décrits comme ayant, bien que constitutifs d'un cloisonnement du marché, un caractère correcteur des variations de taux de change instables, qui tendent ainsi à assurer le maintien de courants d'échange normaux dans les circonstances exceptionnelles et provisoires provenant de la situation monétaire.

62 — Par exemple, afin de maîtriser la croissance de la production laitière, l'article 5 quater du règlement n° 804/68 (déjà cité dans la note 34), qui a été ajouté par l'article 1er du règlement (CEE) n° 856/84 du Conseil, du 31 mars 1984 (JO L 90, p. 10), a institué un prélèvement supplémentaire sur les quantités de lait ou d'autres produits laitiers qui dépassent une quantité de référence à déterminer. Dans le même secteur, le Conseil avait introduit, par le règlement (CEE) n° 1079/77, du 17 mai 1977 (JO L 131, p. 6), un prélèvement de coresponsabilité en vue de réduire les excédents structurels du marché du lait et des produits laitiers. Le règlement n° 1785/81 (déjà cité dans la note 34), qui a introduit des règles régissant l'organisation commune du marché dans le secteur du sucre, introduit également un système de quotas pour le contrôle de la production de sucre. Par ailleurs, le règlement (CEE) n° 2075/92 du Conseil, du 30 juin 1992 (JO L 215, p. 70), qui a créé une nouvelle organisation commune de marché dans le secteur du tabac brut, prévoit l'instauration de quantités maximales garanties afin de contrôler l'augmentation de la production communautaire de tabac brut.

Communauté européenne [63], on constate en même temps une tendance continue à la baisse de la consommation des vins de table et à l'augmentation corrélative des stocks. Cette situation montre qu'il est nécessaire d'assainir le marché viti-vinicole, mais la réalisation d'un tel objectif aura des conséquences négatives pour la population agricole de ce secteur.

88. Toutes les parties s'accordent à dire que la mauvaise situation (« anormale » selon la Commission; « exceptionnelle » ou « absolument exceptionnelle » selon le Conseil et les deux parties intervenantes) qui prévaut dans le secteur viti-vinicole rend urgente une modification globale de la politique communautaire dans le secteur de l'agriculture. En outre, la mauvaise situation et les prévisions pessimistes dans le secteur du marché du vin pour la campagne 1993/1994 (surproduction de vin et chute de la consommation) ont indéniablement justifié la nécessité de recourir à la mesure de la distillation selon la procédure du règlement n° 822/87. Toutefois, ce qui importe, c'est que nous examinions s'il ressort clairement que, outre les circonstances particulières qui ont justifié le recours à la mesure de la distillation, il existe des raisons spéciales et exceptionnelles qui concernent un État membre, auxquelles on ne peut pas faire face par les mécanismes institués par le règlement n° 822/87 en vue de parer à de tels faits et qui constituent des circonstances exceptionnelles et justifient le recours à la procédure de l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, comme l'affirment le Conseil, le gouvernement français et le gouvernement italien. En effet, cette disposition fonctionne comme un moyen de se soustraire au système et elle est activée lorsque les politiques n'ont pas les résultats voulus.

89. En d'autres termes, nous pensons qu'il ne faut accorder une importance déterminante qu'aux données qui établissent in concreto l'existence de circonstances exceptionnelles, de sorte qu'une condition essentielle soit remplie pour que le Conseil recoure à la procédure de l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa. Cela est un point important à clarifier, parce que l'agent de la Commission a souligné à l'audience qu'en utilisant cette mesure, le Conseil veut montrer qu'il est dégagé de toute obligation qui l'empêcherait d'agir comme il le juge utile (disons, d'agir ad libitum), argument que l'agent du Conseil a toutefois rejeté en faisant valoir que la disposition litigieuse n'était pas souvent utilisée et que, chaque fois qu'elle l'était, les conditions prévues étaient respectées.

90. Dans le cadre des possibilités qui lui sont données par de nombreuses dispositions du règlement n° 822/87, la Commission s'efforce de faire face aux graves problèmes structurels et chroniques du marché viti-vinicole, qui sont surtout endémiques en Italie et en France, d'une part, par la distillation (surtout préventive et obligatoire) de quantités importantes de vin de qualité médiocre,

63 — 134 400 000 hl pendant la période 1966-1970.
147 200 000 hl pendant la période 1971-1975.
Plus de 150 000 000 hl pendant la période 1980-1986.
Environ 189 500 000 hl en production moyenne pendant la période 1989-1993.
Environ 192 700 000 hl pour la production pendant la campagne viti-vinicole 1992/1993.

qui, dans le cas des deux parties intervenantes, c'est-à-dire la France et l'Italie, représentent une partie importante des quantités produites pendant chaque campagne, et, d'autre part, par des primes à l'arrachage des cultures viti-vinicoles, la réglementation du régime de replantation, celle des pratiques oenologiques (par exemple l'utilisation de saccharose), etc. Cet état de choses démontre à l'évidence l'impasse et les problèmes chroniques de la politique actuelle dans le secteur viti-vinicole et la nécessité d'un changement radical de l'organisation commune du marché du vin.

91. Toutefois, il faudra assurément examiner s'il existe des circonstances exceptionnelles dans le secteur du vin. Cela ne signifie pas que le Conseil ne peut pas, dans le cadre de l'appréciation d'une situation économique complexe concernant le secteur en cause, prendre en considération des faits importants ou des situations relatives au secteur de l'agriculture, mais aussi, plus généralement, à l'économie, qui ne concernent pas exclusivement le secteur du marché viti-vinicole, mais qui ont indéniablement une incidence directe sur ce marché et auxquels on ne peut pas faire face dans le cadre des mécanismes de protection, institués par le règlement n° 822/87.

92. Nous estimons que, de ces constatations initiales jusqu'aux conclusions à en tirer, à savoir que, en l'espèce, il existe des « circonstances exceptionnelles » qui justifieraient ipso facto l'adoption des décisions litigieuses du Conseil, qui concernent une campagne qui s'inscrit simplement dans la ligne directe des campagnes antérieures qui, il faut l'admettre, n'étaient pas favorables pour le secteur viti-vinicole, ainsi qu'il ressort de la motivation des décisions du Conseil, constitue un argument peu convaincant que nous ne partageons pas.

93. De même, la motivation des deux décisions (septième considérant de la décision relative à l'Italie et septième considérant de la décision relative à la France), qui est basée sur le fait que ces décisions concernent un secteur dont le cadre réglementaire est en instance d'être réformé, ne nous paraît a fortiori pas légale, étant donné que cela ne pourrait pas être considéré comme une « circonstance exceptionnelle » au sens de la disposition de l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa.

94. A notre avis, des faits tels que ceux qui sont exposés ci-dessus ne peuvent pas entrer dans le concept de « circonstances exceptionnelles », parce que, si on élargissait ce concept à l'extrême, on aboutirait à sa caducité par extension excessive. En d'autres termes, on ne peut pas faire entrer des faits tels que ceux invoqués par les parties intéressées dans le concept de « circonstances exceptionnelles », parce que, ce faisant, on en altérerait le contenu, de sorte que ce concept juridique vague n'aurait qu'une valeur nominale, sans portée essentiellement contraignante et, en fin de compte, sans utilité pratique particulière.

95. Après avoir défini au préalable l'expression « circonstances exceptionnelles » et insisté sur le fait qu'elle renvoie à quelque chose d'extraordinaire et d'imprévu ou, du moins, de non permanent, de non continu, nous pensons que la situation chronique insatisfaisante de l'organisation commune du marché viti-vinicole et la réforme attendue de celle-ci n'établissent pas ipso facto l'existence de « circonstances exceptionnelles », qui justifieraient l'adoption des décisions litigieuses.

96. Selon le Conseil, le concept de « circonstances exceptionnelles » couvre non seulement les situations particulières qui peuvent exister à un moment donné dans le secteur du vin par rapport aux situations qui étaient considérées comme normales dans le passé, mais surtout les situations qui peuvent différencier le secteur du vin par rapport au secteur de l'agriculture en général et des autres secteurs de l'économie. Nous ne pouvons pas dire que nous avons été convaincu par cet argument, tel qu'il est formulé.

97. Selon nous, la question de savoir si, dans un quelconque État membre, un secteur de production est en état de crise, auquel on ne peut pas faire face par le mécanisme existant du cadre réglementaire qui régit ce secteur, cela constitue l'élément essentiel pour apprécier si l'existence de circonstances exceptionnelles, requise par l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, est établie. Pour déterminer si le secteur en question est ou non en crise, il importe évidemment d'examiner sa situation dans le cadre d'une réalité économique complexe, dans laquelle on appréciera aussi la situation de l'agriculture en général et des autres secteurs de l'économie dont les modifications et les problèmes se répercutent sur le secteur du vin.

a) Le cas de la France

98. Dans le cas de la France, étant donné que l'organisation commune du marché du vin prévoit des prix communautaires uniformes, la différence de prix sur le marché des vins de table entre les États membres, due aux dévaluations de leurs monnaies nationales, le prix modique de la distillation préventive, constaté au cours des dernières campagnes viti-vinicoles, et l'incidence sur la situation des producteurs de vin français (troisième et quatrième considérants de la décision) sont des situations que le Conseil doit apprécier dans le cadre d'un contexte économique complexe, de manière à tenir compte des intérêts des producteurs de vin français et de la nécessité de stabiliser le marché viti-vinicole.

99. Les différences de prix pour les vins de table et pour la distillation d'un pays à l'autre sont certes une situation qui n'a en soi rien d'exceptionnel et qui ne peut pas entrer dans le concept de circonstances exceptionnelles, comme le souligne la Commission (p. 8 de la requête). Or, le Conseil et la France soulignent qu'il ne s'agissait pas d'un simple réalignement monétaire, mais de changements importants survenus entre septembre 1992 et septembre 1993 dans le sys-

tème monétaire européen, qui ont été suivis d'une forte dévaluation des monnaies italienne et espagnole et qui ont eu un effet défavorable pour les agriculteurs français. Ces changements constituent des faits exceptionnels, qui ont rendu nécessaire l'adoption de mesures correctrices et auxquels on ne pouvait pas faire face efficacement par les mécanismes d'intervention, prévus dans le cadre réglementaire de l'organisation commune du marché viti-vinicole.

100. Selon les allégations du Conseil et de la France, cette dévaluation a entraîné une augmentation des prix communautaires, exprimés en monnaie nationale, de, respectivement, 23 % pour l'Italie et 26 % pour l'Espagne et, du fait du prix communautaire unique d'orientation, cette évolution, combinée avec la chute du prix de la distillation préventive de 16,50 FF/%/hl pour la campagne 1992/1993 à 16,40 FF/%/hl pour la campagne 1993/1994, du fait de la modification des coefficients correcteurs, a eu un effet défavorable pour les agriculteurs français, étant donné qu'en France l'augmentation des prix n'a été que de 1,1 %. Alors qu'en France le prix de la distillation préventive correspondait, en octobre 1993, à 69 % du prix du marché, ce prix représentait 108 % du prix du marché en Italie et 105 % en Espagne (voir le tableau 3 à l'annexe I du mémoire du gouvernement français) [64].

64 — Tant la Commission que le Conseil et la France sont en désaccord quant au montant des augmentations des prix représentatifs des différentes catégories de vin entre la campagne 1992/1993 et la campagne 1993/1994 et ils avancent des pourcentages d'augmentation différents, sans grands écarts. Or, la Commission admet, elle aussi, (voir les tableaux p. 6 de ses observations sur les mémoires en intervention), qu'on a constaté une différence de prix entre les vins de table en France, d'une part, et en Italie et en Espagne, d'autre part, ce qui s'explique essentiellement par la dévaluation, respectivement, de la devise italienne et de la devise espagnole.

b) Le cas de l'Italie

101. Dans le cas de l'Italie, la décision du Conseil autorisant l'octroi de l'aide d'État est justifiée par la chute de la production globale de vin, constatée en Italie pendant la campagne 1993/1994, par le risque de survie qu'encouraient de nombreux domaines viticoles d'agriculteurs italiens mais aussi les caves coopératives, en raison de la décision de mettre en place une distillation obligatoire, combinée avec le prix modique de la distillation, qui a été jugé insuffisant pour couvrir les coûts de production. Selon le Conseil, il y aurait un risque que cette situation ait des répercussions graves d'ordre économique et social, étant donné que la mesure de la distillation obligatoire frapperait surtout les viticulteurs italiens (troisième et quatrième considérants de la décision).

102. La Commission conteste que ces allégations puissent justifier la décision du Conseil, étant donné que rien d'exceptionnel ne distinguait la production pendant la campagne 1992/1993 de celle des campagnes précédentes sur le plan du pourcentage du prix de marché par rapport aux prix d'orientation et de distillation obligatoire en Italie.

103. En revanche, le Conseil et le gouvernement italien soutiennent que les viticulteurs italiens se trouvent dans une position plus difficile que ceux d'autres pays, parce que les quantités qui doivent être livrées à la distilla-

tion sont beaucoup plus importantes pour la campagne en cause que pour la campagne précédente, mais aussi parce qu'on constate une chute continue des prix moyens payés aux producteurs pour la distillation (préventive et obligatoire) [65].

104. Nous estimons que, tant dans le cas de la France que dans celui de l'Italie, les allégations invoquées à l'appui de l'argument selon lequel l'existence de « circonstances exceptionnelles » était établie se réfèrent à des circonstances pour lesquelles la réglementation existante de l'organisation commune du marché viti-vinicole n'a pas prévu, pour y faire face, de formes d'action ou mesures d'action particulières. Nous pensons aussi que le Conseil doit apprécier de telles circonstances dans le cadre d'une situation économique complexe, de manière à tenir compte des intérêts des producteurs français et italiens et de la nécessité de stabiliser le marché viti-vinicole. Par conséquent, nous pensons que le Conseil n'a pas fait une qualification juridique erronée des faits et que, dès lors, la motivation des décisions litigieuses est légale, étant donné que l'existence de circonstances exceptionnelles, qui justifient en fin de compte l'adoption de ces décisions, est établie.

105. La jurisprudence de la Cour conduit également à accepter le point de vue en faveur de la validité des deux décisions. Dans l'arrêt du 2 juillet 1974, Holtz et Willemsen/Conseil et Commission [66], la Cour a jugé qu'à son début une organisation commune de marchés « peut présenter des lacunes susceptibles de mettre en péril la stabilité du marché dans une partie de la Communauté; (...) s'il incombe aux institutions responsables de rechercher avec toute la diligence voulue les causes de telles difficultés et d'adapter au plus tôt les règlements portant organisation commune des marchés afin de remédier aux insuffisances révélées, il leur est loisible de prendre, en attendant, des mesures provisoires, qui se limitent à ceux des États membres dont le marché a plus particulièrement été affecté » [67]. Bien que cette solution ait concerné une aide communautaire et non une aide d'État, nous estimons néanmoins qu'elle est révélatrice de la nécessité pour les institutions communautaires de rechercher des solutions ad hoc à des problèmes qui touchent plus particulièrement un État membre déterminé.

106. Dans l'arrêt Commission/Italie [68], la Cour a affirmé encore plus clairement qu'il appartient au Conseil d'apprécier « si les circonstances économiques particulières prévalant dans un des États membres justifient des ajustements du régime communautaire ». C'est précisément aussi cela que, selon nous, le Conseil a fait dans le présent cas d'espèce, et cette constatation milite en faveur de la validité des deux décisions.

65 — Concrètement, le gouvernement italien fait valoir (annexe 1 à son mémoire) que le prix moyen est tombé de 2,24 écus/% vol/hl en 1990 à 2,09 écus/% vol/hl en 1991, à 1,82 écu/% vol/hl en 1992, à 1,73 écu/% vol/hl en 1993 et à 1,41 écu/% vol/hl en 1994.

66 — 153/73, Rec. p. 675, relatif à une demande d'indemnisation en raison d'une aide communautaire qui avait été octroyée pour la fabrication d'huiles naturelles en particulier en Italie avec des graines récoltées dans toute la Communauté.

67 — Point 14.

68 — Précité, note 31, point 18; cette affaire concernait l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre et, plus particulièrement, les frais de stockage du sucre.

4) Appréciation manifestement erronée des faits

107. Selon cette analyse, étant donné que le Conseil a agi en ayant un large pouvoir discrétionnaire, en appréciant des situations économiques complexes, il n'a pas dépassé les limites d'appréciation que la Cour lui assigne.

108. En conclusion, nous pensons que, tant dans le cas de la France que dans celui de l'Italie, les faits invoqués par le Conseil constituent des « circonstances exceptionnelles » au sens de l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, du traité, c'est-à-dire que leur qualification juridique n'est pas erronée. Nous pensons aussi que, dans le cadre de son appréciation de situations économiques complexes, le Conseil a fait un usage approprié de son pouvoir discrétionnaire et qu'il n'y a pas eu appréciation manifestement erronée des faits. Par conséquent, le deuxième moyen d'annulation, invoqué par la Commission, ne peut pas être déclaré fondé.

C — *Le troisième moyen d'annulation*

— Motivation défectueuse

109. Par son troisième et dernier moyen d'annulation, la Commission demande l'annulation des deux décisions en faisant valoir que leur motivation est brève, lacunaire et erronée.

110. Nous devons tout d'abord rappeler que, en vertu de l'article 190 du traité, les actes des institutions de la Communauté sont motivés. Toutefois, selon une jurisprudence constante de la Cour [69], la motivation exigée par l'article 190 « doit être adaptée à la nature de l'acte en cause. Elle doit faire apparaître d'une façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la Cour d'exercer son contrôle. Il résulte en outre de cette jurisprudence que l'on ne saurait exiger que la motivation d'un acte spécifie les différents éléments de fait et de droit qui en font l'objet, dès lors que cet acte entre dans le cadre systématique de l'ensemble dont il fait partie » [70].

111. En ce qui concerne le troisième moyen d'annulation, en particulier pour ce qu'il a

69 — Voir, par exemple, l'arrêt du 14 juillet 1994, Grèce/Conseil (C-353/92, Rec. p. I-3411, point 19). Cette affaire concernait la fixation d'une date limite pour l'ensemencement et l'introduction de demandes de paiement compensatoire dans le cadre du régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables. Voir aussi l'arrêt du 13 octobre 1992, Portugal et Espagne/Conseil (C-63/90 et C-67/90, Rec. p. I-5073, point 16), concernant le régime des quotas de pêche et la répartition entre les États membres du volume des prises disponibles, et l'arrêt du 9 novembre 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e.a. (C-466/93, Rec. p. I-3799, point 16), qui concernait la validité de certaines dispositions du règlement n° 404/93 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la banane, déjà cité dans la note 34.

70 — Voir les points 44 et suiv. des conclusions de l'avocat général M. Jacobs dans l'affaire, citée dans la note 69, Grèce/Conseil, et le point 107 des conclusions de l'avocat général M. Fennelly, du 28 septembre 1995, dans l'affaire Belgique/Commission (C-56/93, arrêt du 29 février 1996, Rec. p. I-723, I-726).

trait au caractère erroné de la motivation, nous faisons remarquer que les arguments de la Commission concernent les moyens de fait que le Conseil invoque dans le cadre de la motivation des deux décisions, ce qui fait que leur analyse se confond largement avec celle du moyen d'annulation précédent.

112. En ce qui concerne le caractère insuffisant de la motivation, nous rappellerons qu'une motivation est insuffisante lorsqu'elle n'expose pas les faits dont l'appréciation a conduit l'institution qui a arrêté l'acte à estimer qu'il existe des circonstances exceptionnelles.

113. D'ailleurs, nous pensons qu'il ressort de l'analyse du deuxième moyen d'annulation que la motivation des décisions en cause du Conseil n'est pas erronée, puisque nous pouvons considérer qu'il y a eu des « circonstances exceptionnelles », sur lesquelles cette décision était basée.

114. En outre, bien que, dans des décisions similaires qu'il a quelquefois arrêtées en ce qui concerne des aides d'État accordées en vue de l'assainissement du marché viti-vinicole des États membres, le Conseil ait utilisé une motivation similaire, cela ne justifie pas la thèse de la Commission selon laquelle la motivation des décisions litigieuses est lacunaire, en d'autres termes insuffisante et sommaire. La motivation telle qu'elle figure dans les deux décisions ne contient évidemment pas une énumération exhaustive de tous les éléments du raisonnement du Conseil. Toutefois, ces deux décisions, qui sont des actes arrêtés dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, contiennent, fût-ce de manière succincte, des références aux faits que le Conseil a pris en considération et elles indiquent les raisonnements juridiques qui spécifient les cas considérés et justifient l'adoption des deux décisions. Plus précisément, puisqu'il s'agit d'actes arrêtés dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, une motivation succincte suffit, comme l'a aussi souligné l'avocat général M. Lagrange [71].

115. Les considérants des deux décisions, vus globalement, constituent dès lors une motivation qui, non seulement du point de vue de sa formulation, mais aussi du point de vue de la conjoncture dans laquelle ces décisions ont été adoptées (recours aux « circonstances exceptionnelles ») et l'ensemble des règles de droit qui régissent le secteur en cause, en l'espèce l'organisation commune du marché viti-vinicole [72], doit être considérée comme suffisante au sens de l'article 190 du traité. Par conséquent, le troisième moyen d'annulation doit également être rejeté comme étant dénué de fondement.

71 — Voir ses conclusions dans l'affaire « Präsident » e.a./Haute Autorité de la CECA, arrêt du 15 juillet 1960 (36/59, 37/59, 38/59 et 40/59, Rec. p. 857).

72 — Voir, à titre d'exemple, les arrêts du 25 octobre 1984, Rijksuniversiteit te Groningen (185/83, Rec. p. 3623, point 38); du 26 juin 1986, Nicolet Instrument (203/85, Rec. p. 2049, point 10); du 8 juin 1989, Association générale des producteurs de blé et autres céréales (167/88, Rec. p. 1653, point 34), et du 6 juillet 1993, CT Control et JCT Benelux/Commission (C-121/91 et C-122/91, Rec. p. I-3873, point 31).

Conclusion

116. Par conséquent, nous proposons à la Cour de:

1) rejeter le recours de la Commission comme non fondé;

2) condamner la Commission aux dépens exposés par le Conseil;

3) décider que les deux parties intervenantes, la République française et la République italienne, supporteront leurs propres dépens.